

# **LA CONFÉRENCE DES NATIONS-UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (RIO DE JANEIRO, 3-14 juin 1992) ET LA FORÊT**

**Ch. BARTHOD**

En 1972, à Stockholm, la première conférence sur l'environnement humain avait réuni plus de 1 400 délégués de 113 pays. Elle a marqué son époque et donné une impulsion déterminante dans certains domaines de la législation internationale sur la protection de la nature. Dans le secteur particulier de la forêt, son impact a cependant été presque inexistant.

Par contre, à Rio de Janeiro, du 3 au 14 juin 1992, le secteur forestier a été au cœur des discussions les plus difficiles de la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED). Outre l'un des 38 chapitres de l'Agenda 21 (le programme d'actions qui veut préparer le XXI<sup>e</sup> siècle) consacré à la lutte contre la déforestation, la Conférence a adopté la première déclaration politique sur les forêts d'un Sommet mondial de chefs d'État et de Gouvernement.

Par ailleurs, les deux conventions mondiales signées à Rio de Janeiro, l'une sur les changements climatiques liés à l'augmentation de l'effet de serre, l'autre sur la diversité biologique, dessinent un cadre d'action qui aura sans aucun doute des répercussions sur les politiques forestières des États. Enfin, en marge du processus officiel de la CNUED, les organisations non-gouvernementales (ONG) ont également élaboré deux documents qui se veulent des alternatives critiques aux textes forestiers discutés et adoptés par les représentants des États.

## **LE PROCESSUS PRÉPARATOIRE À LA CNUED**

L'idée de réunir une seconde conférence mondiale sur l'environnement, vingt ans après Stockholm, a été lancée par la Suède et le Canada. Les pays en développement ne s'y sont ralliés qu'à la condition que cette conférence traite également du développement. L'acte fondateur de la CNUED qu'est la Résolution 44/228 des Nations-Unies, en date du 22 décembre 1989, ne souffle pas mot de la forêt dans la liste des préoccupations qui justifient la convocation de cette nouvelle conférence internationale. Ce n'est que dans le cadre de l'évocation de la protection et de la gestion des sols que la forêt est citée très fugitivement, au travers de la lutte contre le déboisement, la désertification et la sécheresse.

L'accent mis sur la forêt découle en fait du Sommet du G7 <sup>(1)</sup>, à Houston, en août 1990. À

(1) G7 : USA, France, Grande-Bretagne, Allemagne, Japon, Canada, Italie.

l'initiative conjointe de l'Allemagne et des États-Unis, le G7 s'est prononcé en faveur d'une convention internationale sur les forêts, axée pour l'essentiel sur la protection des forêts naturelles (implicitement sur les forêts tropicales). Cette prise de position allait dans le sens d'une opinion publique mondiale récemment sensibilisée au problème de la déforestation dans la zone tropicale humide.

La proposition du G7 a fait l'objet d'un échange de vues informel entre une trentaine de pays, en février 1991, à Genève, à l'initiative conjointe du Canada, de la Suède, du Cameroun, de l'Indonésie et du Brésil. Il est très vite apparu que les pays en développement étaient extrêmement réservés sur une initiative qui leur paraissait essentiellement porter sur la protection des forêts tropicales humides, à un moment où le Brésil et la Malaisie étaient pris à partie par les ONG et les médias occidentaux sur leur politique d'exploitation de leurs territoires forestiers.

Compte tenu des délais insuffisants pour la négociation d'une convention avant la Conférence de Rio de Janeiro, la France s'était alors prononcée en faveur d'une première étape consacrée à la négociation d'une déclaration politique, adoptée par les chefs d'État et de Gouvernement en juin 1992 et définissant le cadre et le calendrier de négociation d'une convention.

Dans la situation de blocage opposant pays développés et pays en développement, la première partie de la procédure proposée par la France a servi de compromis : les partisans de la convention ont vu la déclaration comme le début d'un processus, les opposants comme une alternative à la convention dont ils ne voulaient pas, et la fin du processus.

Sur la base de cette ambiguïté fondatrice, il a été décidé que cette déclaration politique sur les forêts serait négociée dans le cadre du processus préparatoire à la CNUED, parallèlement à la discussion du chapitre 11 de l'Agenda 21, traitant de la lutte contre la déforestation.

La seconde réunion du Comité préparatoire à la CNUED, en avril 1991, à Genève, a péniblement réussi à trouver un accord sur le titre qui serait donné à cette déclaration politique sur les forêts. Sa longueur, sa complexité et son ésotérisme révélaient déjà les difficultés sous-jacentes à la négociation et l'équilibre fragile trouvé : « Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts ».

Dans un climat moins tendu, la troisième réunion du Comité préparatoire à la CNUED, en août 1991, à Genève, a aggloméré à la hâte sept textes en concurrence pour fabriquer le document de base pour la négociation de la déclaration politique sur les forêts, en privilégiant largement le texte déposé par le « Groupe des 77 » (G77) et la Chine au nom des pays en développement. Le résultat, très peu satisfaisant du point de vue du fond, difficile à lire et sans structure logique, a ensuite été formellement considéré comme le résumé de toutes les idées exprimées, sans qu'il soit possible de le compléter ultérieurement par d'autres idées ou de nouvelles formulations. Les documents du Congrès forestier mondial de Paris n'ont donc pas pu servir de base à l'élaboration de cette déclaration. Par ailleurs, ce Comité préparatoire a demandé la réécriture à peu près totale du projet de chapitre 11 de l'Agenda 21 proposé par le Secrétariat de la CNUED.

La quatrième réunion du Comité préparatoire à la CNUED, en mars 1992, à New-York, s'est efforcée de choisir pour chacun des paragraphes une formulation parmi les alternatives recensées lors de la réunion de Genève. Selon la méthode de travail en vigueur dans la plupart des enceintes des Nations-Unies, l'accord ne peut être obtenu que par consensus. Au terme de trois semaines de discussions très dures associant plus d'une centaine d'experts, la plupart du temps sans traduction simultanée et dans un confort très sommaire, un accord a été trouvé sur une quarantaine de paragraphes, alors qu'une impasse totale était constatée sur un peu moins d'une trentaine. Néanmoins, les discussions parallèles sur le chapitre 11 de l'Agenda 21 ont débouché

assez facilement sur un accord, à l'exception du paragraphe traitant de l'éventualité d'une convention, défendu par la plupart des pays développés et attaqué avec une extrême violence par l'Inde et la Malaisie, porte-parole du G77. Durant toutes ces négociations, la Déclaration de Paris du 10<sup>e</sup> Congrès forestier mondial a souvent été utilisée par les délégations de toutes origines pour défendre les idées qui leur tenaient le plus à cœur, sans néanmoins réussir à s'imposer comme une référence globale, sa rédaction étant considérée comme celle d'un consensus d'experts sous-estimant les conséquences politiques de certaines approches techniques.

C'est donc parallèlement au déroulement de la Conférence de Rio de Janeiro que les dernières négociations ont été menées, durant une dizaine de jours, dans un climat relativement serein. Après que le groupe des experts et l'assemblée des 175 chefs de délégation aient constaté l'impossibilité de trouver un accord sur la douzaine de paragraphes les plus controversés, un groupe de travail ministériel *ad hoc* a été chargé de trouver un compromis, sous la présidence de M. Töpfer, ministre allemand de l'Environnement.

Les ministres (le plus souvent de l'Environnement) de dix-huit pays ont été invités par l'Allemagne à participer à cette ultime négociation. À titre exceptionnel, en l'absence du ministre français, M. Grammont, directeur de l'Espace rural et de la Forêt, a pu représenter la France dans ce groupe ministériel. L'essentiel de la négociation a été de fait assumé par l'Allemagne, le Royaume-Uni, le Canada, l'Indonésie, la Malaisie et l'Inde, avec la collaboration discrète des États-Unis et du Japon. À trois heures et demie du matin, le 12 juin 1992, un accord a enfin été trouvé au terme d'une résistance opiniâtre de l'Inde, grâce à la présidence brillante et efficace de M. Töpfer.

Le compromis trouvé a été entériné sans nouvelle discussion par l'Assemblée générale de la Conférence dans la nuit du 12 au 13 juin. Cette histoire complexe et mouvementée, ainsi que ce dénouement à l'arraché, expliquent les imperfections évidentes du texte de la déclaration politique sur les forêts, notamment sa rédaction presque obscure à force d'être prudente et nuancée à l'extrême, son absence d'ordre dans l'exposé des principes et ses répétitions.

## **LES POINTS DE BLOCAGE DE LA NÉGOCIATION**

Les difficultés, bien souvent révélatrices de sensibilités très différentes entre pays du Nord et du Sud et d'une forte méfiance du G77 vis-à-vis des intentions véritables ou supposées des pays du Nord, ont tourné autour de cinq thèmes :

### **La souveraineté nationale**

Le G77 a fait une lecture très soupçonneuse de nombreux paragraphes défendus par les pays développés, et les incidents de séance ont été nombreux sur ce thème. Au nom de la souveraineté nationale, le G77 a notamment voulu écarter toute mention explicite des problèmes d'aménagement du territoire ou de concurrence entre l'agriculture et la forêt pour l'occupation de l'espace. L'adjectif « national » a été exigé pour qualifier beaucoup de fonctions de la forêt, jusqu'à atteindre le ridicule : « les puits nationaux de carbone », formulation qui n'a heureusement pas été retenue. Les pays en développement se sont opposés vigoureusement à toute mention d'un intérêt de la communauté mondiale pour les forêts, ainsi qu'à toute référence à la discussion internationale de principes directeurs pour une gestion durable des forêts. Si l'unité du G77 s'est fracturée sur d'assez nombreuses questions particulières, la défense de la souveraineté nationale contre toute esquisse d'un droit d'ingérence écologique a fait l'unanimité des pays en développement.

### **L'équilibre environnement/développement**

Les paragraphes « environnementalistes » n'ont pas été les plus durs à négocier, mais ils ont été systématiquement accompagnés (ou corrigés) par des paragraphes portant sur les fonctions économiques des produits forestiers, dont la formulation a été très difficile à discuter. Les pays en développement ont, à l'évidence, peur que la cause de la protection de l'environnement soit une manière de leur dénier le droit au développement, et justifient leurs positions en rappelant le parcours écologiquement douteux des pays industrialisés. En filigrane, c'est la reconnaissance d'un droit au développement dans la Déclaration de Rio de Janeiro (première esquisse d'une Charte de la Terre) qui était en jeu. La délégation indienne, souvent très agressive, s'est montrée en pointe sur le concept de « néocolonialisme écologique ».

### **L'équilibre des engagements techniques entre Nord et Sud**

Le « péché originel » de cette négociation voulue par les pays développés sur la forêt tropicale humide était en mémoire de tous les pays du G77. La formulation retenue (tous les types de forêts) dissimulait mal le malaise, car beaucoup de pays développés ont eu de la peine à cacher tout au long de la négociation que la seule chose véritablement importante à leurs yeux restait la déforestation dans la zone tropicale humide. Ceci explique l'acharnement des pays en développement à exiger des paragraphes sur la priorité qui doit être donnée aux « pluies acides » qui « ravagent » les forêts tempérées, ou sur les indispensables programmes de reboisement qui doivent d'abord remonter le taux moyen de boisement des pays développés (généralement inférieur à 25 %, au moins en Europe) au niveau moyen des pays de la zone tropicale humide (vers 40 %). Le refus compréhensible des pays développés d'accepter des paragraphes de ce style confortait inévitablement la position des pays en développement les plus durs.

### **Finances et commerce international des bois tropicaux**

Les pays en développement ont souvent rappelé que cette discussion sur les forêts a été voulue par les pays développés qui parlent facilement de solidarité environnementale à l'échelle de la planète dans les enceintes internationales. Ils ont donc exigé de voir la manifestation concrète de cette solidarité en termes financiers. Par ailleurs, le débat occidental sur l'internalisation des coûts environnementaux a été utilisé par les pays en développement pour conforter leur demande de voir les prix des bois tropicaux augmenter sensiblement. La difficulté des discussions sur les finances et le commerce au sein de la CNUED a alimenté leur accusation de duplicité à l'égard des pays développés. Par ailleurs, le risque d'un éventuel boycott des bois tropicaux par les pays développés a été pris très au sérieux.

### **Les conventions sur les changements climatiques et sur la diversité biologique**

La difficulté des négociations au sein de ces deux conventions (cf. *infra*) a alimenté la méfiance de nombreux pays en développement de voir les pays développés tenter d'obtenir, au sein de discussions spécifiques sur les forêts, ce qu'ils n'ont pas pu obtenir par ailleurs. C'est ainsi que la mention du rôle des forêts dans le cycle mondial du carbone s'est heurtée à l'opposition intransigeante de pays tels que le Brésil, qui avaient réussi à édulcorer au maximum toute mention explicite de ce genre dans la convention mondiale sur les changements climatiques ; seul le groupe de travail ministériel présidé par M. Töpfer a pu trouver un compromis dans le cadre d'une négociation globale de tous les paragraphes litigieux. Pour beaucoup de pays en développement, la négociation de ces deux conventions avait par ailleurs montré très clairement « les limites de l'exercice » et l'inadéquation du langage (environnement et solidarité planétaire) des pays développés avec leur comportement, sur des sujets pourtant choisis par eux.

## LA DÉCLARATION POLITIQUE SUR LES FORÊTS (cf. p. 20)

La discussion, sous la présidence de l'ambassadeur Lieburd, du Guyana, en a été difficile, parfois très pénible, et tout au long des négociations un échec n'a jamais été exclu. Le compromis ne pouvait que décevoir les opinions publiques et les médias occidentaux, peu sensibles aux progrès enregistrés, masqués par une rédaction peu accessible. Cette déclaration marque néanmoins le premier effort politique international pour tenter d'articuler environnement et développement dans le domaine de la forêt : en 1989, à l'émergence de l'intérêt des médias pour la forêt tropicale, elle aurait été inconcevable. Tout pas en avant est intéressant, même si de nombreux pays, dont la France, auraient préféré en faire davantage.

Tous les vrais problèmes sont évoqués, même s'ils sont quelquefois mal traités, ou parfois même déformés : il existe des pierres d'attente pour la poursuite des discussions que la France espère et croit inéluctables à relativement brève échéance (3 à 5 ans). Tous les pays ont dû réfléchir sur ces problèmes, pour leur propre compte et souvent également dans des enceintes régionales, et les positions ont souvent évolué au contact d'analyses différentes.

Le concept central de cette déclaration est le terme anglais de « sustainability », traduit en français dans le langage des Nations-Unies par « durabilité » (développement durable ou gestion durable). Ce concept avait été mis à l'honneur par le célèbre rapport « Notre futur commun », déposé en 1987 par Mme Gro Harlem-Brundtland, premier ministre de Norvège, à la demande de l'Assemblée générale des Nations-Unies. Dans le domaine forestier, il s'agit d'un élargissement du concept technique de « rendement soutenu », qui concerne la seule production de bois, à l'ensemble des fonctions et usages de la forêt perçue comme un écosystème ou un ensemble d'écosystèmes : c'est ce que la Déclaration de Paris du 10<sup>e</sup> Congrès forestier mondial désigne par le terme de « gestion soutenue ». La Déclaration sur les forêts adoptée par la CNUED traduit donc un consensus politique mondial sur ce concept, mais reste ambiguë : l'adjectif « durable » est employé 33 fois, mais aucune définition n'en est jamais donnée, et ses implications ne sont pas vraiment explicitées.

### Une approche politique des questions forestières mondiales

Cette déclaration est un compromis politique entre les analyses et objectifs des pays du Nord et ceux des pays du Sud, avant d'être l'énoncé d'un consensus mondial sur des orientations pour les politiques forestières. Implicitement, elle met en évidence, au travers de formulations de compromis très nuancées et souvent insatisfaisantes, une divergence croissante entre pays du Nord et pays du Sud. Les premiers, prospères et de plus en plus sensibles aux fonctions écologiques et sociales de la forêt, relativisent la contribution du bois et des autres produits forestiers à la vie économique, et raisonnent de plus en plus en terme de « protection ». Les seconds voient d'abord dans la forêt une ressource indispensable à leur développement socio-économique, et, tout en reconnaissant sans peine l'importance des fonctions écologiques de la forêt, subordonnent clairement une approche en terme de « protection » à la satisfaction des besoins vitaux de leurs populations, notamment en bois de feu, en terres pour l'agriculture et en devises. Le compromis trouvé prend largement en considération les préoccupations des pays en développement.

La question de la déforestation dans le monde, voisine de dix millions d'hectares par an durant la décennie des années 1970, plus proche de dix-sept millions d'hectares par an durant la décennie des années 1980, n'est jamais abordée explicitement. Néanmoins, les difficultés rencontrées par les pays en développement dans leur gestion des forêts sont avant tout attribuées à la pauvreté, au poids de la dette et au déséquilibre des termes de l'échange. Tout changement dans les politiques qui touchent à la forêt est clairement subordonné à la résolution préalable de ces problèmes et à l'assistance financière des pays du Nord.

Très vite, les pays en développement se sont sentis piégés par le débat occidental focalisé sur les forêts naturelles ou les forêts primaires, implicitement sur les forêts tropicales humides. Le texte adopté neutralise ce « danger » en prétendant définir une approche pertinente pour tous les types de forêts, en assignant aux forêts naturelles et aux forêts « cultivées » les mêmes objectifs, et en assimilant forêts primaires, essentiellement rencontrées dans les pays en développement, et forêts très anciennes (« old growth forests »), également présentes dans les pays développés. Ce type de compromis aseptise inévitablement le débat sur la protection des forêts primaires et sur les problèmes de la zone tropicale, sujets pourtant perçus comme les plus sensibles par l'opinion publique occidentale.

### **Souveraineté nationale et préoccupations internationales**

Les porte-parole du G77 récusait jusqu'à la légitimité d'une négociation internationale, au nom de la souveraineté nationale sur les ressources forestières. Après le rappel de la Déclaration de Stockholm sur le principe de souveraineté et ses limites dans le domaine de l'environnement, un second paragraphe fonde le droit souverain et inaliénable des États sur leurs forêts sur l'existence de politiques nationales (forestières ?) cohérentes avec un développement durable, faisant même référence à un plan général de développement socio-économique et à une politique d'aménagement rationnel du territoire. Le principe de la souveraineté nationale dans l'exploitation et la gestion des forêts semble donc borné par l'obligation morale d'un développement durable.

Refusant catégoriquement toute mention de la forêt comme d'un patrimoine mondial, les pays en développement ont néanmoins accepté (très difficilement) de mentionner sa grande valeur pour « l'environnement appréhendé dans sa globalité ». Mais la Déclaration reconnaît par ailleurs le rôle essentiel que jouent les forêts, quel que soit leur type, dans les grands équilibres écologiques, à l'échelle des grandes régions du monde et de la planète. Cette reconnaissance légitime implicitement l'intérêt que peuvent porter à un type de forêts des acteurs qui ne sont pas nécessairement des citoyens des pays directement concernés.

Par ailleurs, dans l'élaboration des politiques nationales, la Déclaration reconnaît qu'il convient de prendre en considération les méthodologies et critères pertinents qui ont fait l'objet d'un accord au plan international, lorsqu'ils sont judicieux et applicables. Même timidement, ce paragraphe légitime donc les discussions internationales qui visent à définir des principes directeurs pour une gestion durable, susceptibles de servir de base commune de travail aux demandeurs et aux bailleurs de fonds.

Des campagnes internationales d'opinion avaient mis en avant les problèmes rencontrés par les populations autochtones vivant en forêt, notamment à l'occasion de la dénonciation par les ONG de certaines pratiques dans la province malaise du Sarawak (grands programmes de coupes commerciales) et dans l'Amazonie brésilienne (grands programmes de mise en valeur agricole). Prenant implicitement acte de cette pression internationale, la Déclaration reconnaît l'identité, la culture et les droits de ces populations, ainsi que la valeur de leurs connaissances traditionnelles.

### **Les principaux accents**

Ainsi que l'avait déjà fait la Déclaration de Paris, une incontestable insistance est mise sur le besoin d'accroître la couverture forestière mondiale par des programmes de boisement justifiés à la fois par l'ampleur des besoins en bois et par les avantages écologiques pouvant découler d'un taux de boisement supérieur. Une responsabilité particulière incombe en ce domaine aux pays développés dont le taux de boisement moyen est relativement faible, dont les besoins en terres agricoles se réduisent et qui ont les moyens d'une telle politique. D'une façon plus

générale, les plantations (notamment pour la production de bois de feu) sont présentées comme un des moyens les plus efficaces pour diminuer la pression sur les forêts naturelles dans les pays en développement.

À de nombreuses reprises, la Déclaration insiste sur les produits de la forêt autres que le bois. Ceci traduit une évolution, déjà très perceptible au Congrès forestier mondial de Paris, qui redécouvre dans la forêt une source de biens très divers, bien connus des usagers traditionnels mais un peu dévalorisés par les écoles européennes de sylviculture dominantes depuis deux siècles.

Comme le Congrès forestier mondial de Paris, la Déclaration insiste sur la nécessité d'associer les populations concernées aux décisions concernant les forêts, de prêter une plus grande attention à l'impact sur l'environnement de certains projets forestiers, de développer une politique de classement de certaines forêts représentatives ou remarquables en aires protégées, de prendre en considération l'ensemble des politiques économiques et sociales qui peuvent avoir un impact positif ou négatif sur la forêt, de chercher à encourager l'internalisation des coûts environnementaux et la prise en compte des bénéfices pour l'environnement dans les contraintes et les mécanismes du marché, de contrôler la pollution dommageable pour les forêts, et de développer l'information du public et des décideurs sur la forêt et les écosystèmes forestiers.

La question du commerce international des bois est un point de plus en plus sensible pour les pays exportateurs de bois tropicaux. Ceux-ci sont en effet confrontés à la montée d'une menace de boycott de la part de nombreuses ONG et de certaines collectivités locales, dans le contexte encore incertain des négociations en cours sur les dérogations éventuelles aux règles ordinaires du GATT <sup>(2)</sup> pour des clauses de sauvegarde de l'environnement. Traité en trois paragraphes, ce problème épineux n'est bien évidemment pas résolu par la Déclaration, mais les États ont rappelé leur attachement à un commerce ouvert et libre, répudiant les mesures unilatérales.

La question du lien entre le commerce international des bois et l'assurance que les bois viennent de forêts gérées sur une base durable a été âprement discutée. Les pays producteurs de bois tropicaux se sont catégoriquement opposés à toute mention de cette question. Pourtant, au sein de l'OIBT (Organisation internationale des bois tropicaux), ces mêmes pays ont adopté en 1990 l'Objectif 2000, juridiquement non contraignant, qui prétend que la totalité du commerce international des bois tropicaux en l'an 2000 portera sur des grumes issues d'une gestion durable. L'absence de toute référence à cet objectif si popularisé dans toutes les enceintes forestières internationales met par défaut l'accent sur un débat appelé à s'amplifier.

### **La portée de la Déclaration**

Ce document n'a certes pas la valeur juridique d'une convention, mais il prétend, dans son titre même, faire autorité pour toutes les forêts, quel que soit leur type. Le préambule précise ensuite que les pays qui l'ont adopté sont convenus de l'appliquer sans délais, et ceci à tous les niveaux de compétence où se prennent les décisions effectives en matière de forêt.

En droit international, il est bien admis qu'une valeur morale ou des principes, internationalement reconnus, que les États s'engagent explicitement à respecter, engendrent une forme d'obligation, qui n'est pas une obligation de résultat mais une obligation de comportement. Les paragraphes étant pour l'essentiel rédigés en terme d'incitation à l'action, il est possible d'envisager que nous assistions à l'esquisse très timide ou à la gestation d'un futur droit international.

---

(2) GATT : General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur le Commerce et les Tarifs douaniers).

## LA FORÊT DANS L'AGENDA 21

Il est quasiment impossible de gérer parallèlement deux débats sur un même sujet au sein d'une même enceinte, avec les mêmes experts. Il est inévitable que l'un des deux débats vampirise l'autre : ce fut le cas de la préparation de la Déclaration politique sur les forêts, qui réduisit considérablement l'enjeu du chapitre 11 de l'Agenda 21, traitant de la lutte contre la déforestation. La discussion de ce chapitre, sous la présidence de l'ambassadeur suédois Kjellen, en fut grandement facilitée.

L'objet de cet exercice fut rapidement élargi à l'ensemble des conditions permettant une gestion durable de la forêt et des produits forestiers. D'une conception traditionnelle, exhaustif et peu hiérarchisé, le chapitre 11 constitue un utile mémento des problèmes et des solutions tels que perçus par les décideurs au début des années 1990. Il est une réponse politique à la liste des conclusions et recommandations techniques du 10<sup>e</sup> Congrès forestier mondial.

Dans cette longue liste d'intentions, quelques-unes caractérisent bien le consensus international des années 1990. Il s'agit de la volonté d'associer les populations locales aux décisions sylvicoles qui les concernent, de la place faite au secteur privé, de l'importance accordée aux inventaires et aux bases de données, de l'emploi répété du mot écosystème, de l'insistance sur la création de zones protégées, de la volonté d'accroître les surfaces forestières par le boisement, de la lutte contre la pollution atmosphérique et l'effet de serre, de l'attention grandissante portée aux produits de la forêt autres que le bois, et du désir de promouvoir des approches intersectorielles dépassant le cadre traditionnel des politiques forestières *sensu stricto*.

Dans le paragraphe le plus âprement discuté, traitant de l'opportunité d'une convention internationale sur la protection et la gestion durable des forêts, le compromis trouvé par le groupe de travail ministériel présidé par M. Töpfer prévoit très prudemment de « *prendre en considération le besoin et la faisabilité de toutes sortes d'arrangements internationaux « ultérieurs » en vue de promouvoir la coopération internationale sur la gestion, la conservation et le développement durable de tous les types de forêts* ». Malgré l'opposition déterminée de l'Inde et des pays les plus durs du G77, la porte reste donc ouverte à la possibilité d'une convention mondiale sur la protection et la gestion durable des forêts.

L'avenir de ce chapitre de l'Agenda 21 dépendra très largement des procédures de suivi qui seront définies par la Commission du développement durable qui vient d'être créée au sein des Nations-Unies. Seule, une responsabilité conjointe et solidaire de l'OAA (Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture), du PNUE (Programme des Nations-Unies pour l'Environnement) et du PNUD (Programme des Nations-Unies pour le Développement) pourrait être de nature à créer le climat imaginaire nécessaire pour traduire cette impressionnante collection d'intentions en progrès concrets.

## LES CONVENTIONS SIGNÉES À RIO DE JANEIRO ET LA FORÊT

### La Convention mondiale sur les changements climatiques

Suite à une série de résolutions de l'Assemblée générale des Nations-Unies entre 1988 et 1990, et à la seconde conférence mondiale sur le climat (Genève, novembre 1990), le Comité intergouvernemental de négociation d'une convention-cadre sur les changements climatiques, présidé par un ingénieur agronome français et ancien directeur général adjoint des Nations-Unies, M. Jean Ripert, a commencé son travail en février 1991.

Privilégiant les émissions de CO<sub>2</sub>, bien connues et responsables de la moitié de l'augmentation de l'effet de serre, la CEE avait identifié deux domaines prioritaires d'action, d'une part l'énergie

et les transports, principales sources de CO<sub>2</sub>, et d'autre part la forêt, principal réservoir et principal puits de CO<sub>2</sub> manipulables par une politique technique.

Cette analyse a été très vite contrecarrée à la fois par les États-Unis d'Amérique, gênés par l'accent mis sur le secteur énergétique, et par les pays en développement qui ne pouvaient accepter que l'accent mis sur la déforestation et les politiques forestières les placent en situation d'accusés. De plus, le G77 a récusé avec vigueur toute symétrie apparente entre l'énergie et la forêt, qui semblait dès lors exonérer ou relativiser la responsabilité des modes de vie des pays développés dans le problème du changement climatique redouté. La négociation a donc porté sur l'ensemble des gaz à effet de serre non concernés par le protocole de Montréal (qui porte essentiellement sur les Chlorofluorocarbures), dans le cadre d'une approche globale qui évite de mettre l'accent sur des actions précises.

La forêt est citée explicitement deux fois. La première mention intervient dans le paragraphe traitant de la maîtrise, de la réduction et de la prévention des émissions anthropiques de gaz à effet de serre ; implicitement, il s'agit là de lutter contre la déforestation, la dégradation des stocks de biomasse sur pied et les incendies de forêt. La seconde mention porte sur la gestion rationnelle, la conservation et, le cas échéant, le renforcement des puits et réservoirs de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le protocole de Montréal, notamment la biomasse et les forêts.

Néanmoins, les paragraphes qui parlent d'une façon plus générale des puits et réservoirs de gaz à effet de serre et s'appliquent donc à la forêt sont plus nombreux dans la liste des engagements souscrits par les signataires. Les obligations de tous les États signataires portent notamment sur l'établissement et la mise à jour périodique d'inventaires des puits de gaz à effet de serre, ainsi que sur l'établissement, la mise en œuvre, la publication et la mise à jour régulière de programmes nationaux et, le cas échéant, régionaux, comprenant des mesures visant à atténuer les changements climatiques en tenant compte de l'absorption de gaz à effet de serre par leurs puits.

Les pays développés ont également pris des engagements spécifiques portant sur l'adoption de politiques nationales de protection et de renforcement de leurs puits et réservoirs de gaz à effet de serre, prévoyant la publication d'informations détaillées sur ce sujet et la réalisation de projections. D'ores et déjà, les États-Unis d'Amérique ont annoncé des objectifs très ambitieux de boisement. La CEE a demandé aux États membres d'élaborer des programmes nationaux de lutte contre l'effet de serre et mentionné la nécessité de cette lutte parmi les objectifs du règlement CEE 2080/92 du 30 juin 1992 instituant un régime communautaire d'aides aux mesures forestières en agriculture, traitant notamment du boisement de terres agricoles. En France, la Commission interministérielle permanente sur l'effet de serre, créée par décret du 16 juin 1992, a inscrit la forêt et le bois parmi ses dossiers prioritaires.

### **La Convention mondiale sur la diversité biologique**

Cette convention a fait l'objet de nombreuses critiques dès la dernière phase de sa négociation. Les États-Unis d'Amérique ont refusé de la signer en estimant que les conditions d'accès aux ressources génétiques prévues dans la convention mettent en danger son industrie biotechnologique. Après avoir longuement hésité, la France l'a signée tout en regrettant la timidité des dispositions retenues et en déplorant qu'une liste mondiale d'espèces et de biotopes en danger n'ait pas été annexée.

La Convention prévoit l'élaboration de stratégies, plans ou programmes nationaux, tendant à assurer la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, et l'intégration de ces préoccupations dans les politiques sectorielles. Cela passe notamment par une politique de conservation *in situ* de la diversité biologique, reposant sur l'établissement de zones protégées, ainsi que par la réglementation et la gestion des ressources biologiques présentant une certaine

importance à l'intérieur comme à l'extérieur de ces zones protégées. Il est également prévu de restaurer les écosystèmes dégradés, et de contrôler ou d'éradiquer les espèces exotiques qui menacent des écosystèmes, des habitats ou des espèces. Enfin, chaque partie contractante adopte des procédures permettant d'imposer l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique.

L'ensemble de ces dispositions est donc assez vague, mais potentiellement draconien pour la plupart des pratiques sylvicoles. Les conséquences pratiques pour les politiques forestières dépendront largement de la manière dont ces dispositions générales seront comprises par les ministères de l'Environnement de chaque pays, et traduites dans des programmes et des règlements contraignants.

En France, la politique de conservation des ressources génétiques forestières mise en place par la circulaire DERF/N91/n°3011 du 9 septembre 1991 a devancé cette négociation internationale, et devrait satisfaire sans problème aux obligations nationales créées par cette convention dans ce domaine, sans attendre une éventuelle politique communautaire qui semble s'esquisser dans le rapport au Conseil SEC/92/874 du 8 mai 1992. Par ailleurs, dans chaque pays, le ministre en charge des forêts sera amené à préciser les orientations générales concernant la prise en compte des préoccupations touchant à la conservation et à la gestion de la biodiversité en dehors des zones protégées.

Le principal point d'incertitude réside aujourd'hui dans la manière dont la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dont une partie notable des annexes techniques concerne des espèces et des écosystèmes forestiers, sera effectivement mise en œuvre en forêt, sous l'égide du ministère de l'Environnement, dans le délai de six ans imparti par la directive. C'est en effet dans un cadre communautaire, le Réseau Natura 2000, que les États membres satisferont à la plus grande partie de leurs obligations découlant de la convention, tout au moins pour le secteur forestier. À cette occasion, il sera vraisemblablement nécessaire de mieux préciser, voire de repenser, le mode d'emploi de certains des nombreux outils élaborés et mis en œuvre par le ministère de l'Environnement depuis sa création pour protéger la diversité biologique (réserves naturelles, ZNIEFF, arrêtés de biotopes...).

## LES ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES ET LA FORÊT

Une des grandes originalités du processus de la CNUED a été la présence et l'influence grandissante des ONG, au sein ou en marge des délégations officielles des États. L'ensemble de la négociation s'est déroulée sous le regard des représentants du monde associatif, essentiellement anglo-saxon<sup>(3)</sup>. L'exclusion formelle des ONG des salles de négociation intergouvernementale n'a jamais réussi à freiner la circulation des informations sur la nature des débats et les positions nationales.

Durant chacune des réunions du Comité préparatoire, les ONG ont quotidiennement exposé leurs analyses et propositions rédactionnelles dans leurs feuilles d'information largement diffusées, distribué des bons et des mauvais points aux délégations officielles, organisé des réunions-débat et démarché les porte-parole des États influents. Au sein du groupe de travail permanent de la CEE sur les documents forestiers de la CNUED, les positions des ONG ont d'ailleurs été constamment relayées par les représentants danois et néerlandais lors du quatrième Comité préparatoire.

(3) Il faut néanmoins souligner l'intense activité de l'ONG franco-sénégalaise animée par M. Bugnicourt, qui a par ailleurs supervisé la publication quotidienne d'un journal d'information à l'intention des délégations francophones présentes à Rio de Janeiro, rivalisant avec les nombreux journaux anglo-saxons remarquablement bien informés, malgré des moyens bien moindres.

En fin de compte, les documents officiels adoptés par la CNUED se prononcent en faveur d'une participation de plus en plus active des ONG aux mécanismes institutionnels de contrôle des politiques, notamment dans les enceintes internationales.

Les quatre convictions principales défendues avec ardeur par les ONG dans le domaine forestier portaient sur la défense stricte des forêts naturelles contre tout mode d'exploitation, la protection de la biodiversité en forêt contre certaines pratiques sylvicoles, les droits absolus des « peuples indigènes » vivant en forêt sur leurs territoires, et la nécessité d'associer les populations locales et le monde associatif à toute décision concernant la gestion forestière.

Lors de la conférence « Racines du futur » tenue à Paris, à l'invitation du Gouvernement français, en décembre 1991, en vue de préparer la Conférence de Rio de Janeiro, plus de 1 200 ONG de 150 pays ont adopté l'Agenda Ya Wananchi (les fils de la terre, en swahili <sup>(4)</sup>), comme une réponse à l'Agenda 21 en cours de négociation par les États.

La moitié environ du chapitre 19 de l'Agenda Ya Wananchi (sur un ensemble de 20), qui traite de l'aménagement et de la gestion des ressources naturelles, est consacrée à la forêt. Pour les ONG présentes à cette conférence, l'essentiel des problèmes forestiers résulte de facteurs externes à la forêt, notamment internationaux. L'environnement et le développement y sont présentés comme deux approches le plus souvent contradictoires, essentiellement en raison d'une attention portée exclusivement à la récolte de bois. Cette analyse, très sombre, vise notamment les pays du Nord, accusés d'être les vrais responsables des problèmes des pays du Sud. Les seuls pays du Nord sont ensuite exhortés à mieux protéger et gérer leurs forêts, à arrêter l'exploitation de leurs forêts primaires, à accroître leurs surfaces mises en réserves et à mieux associer les populations locales à la gestion forestière. Aucune recommandation n'est formulée à l'intention des pays du Sud.

Par ailleurs, les ONG se sont prononcées clairement contre tout renforcement du contrôle international de la gestion forestière, apportant ainsi leur soutien implicite au G77 dans son refus d'une convention internationale. L'Agenda Ya Wananchi, ayant choisi d'entériner l'une des deux thèses en présence, s'est donc lui-même discrédité vis-à-vis de la suite des négociations forestières de la CNUED. De fait, les ONG présentes à New-York n'ont jamais fait référence à ses analyses et prises de position dans leur activité de groupe de pression, et ce document a donc immédiatement disparu de l'horizon des négociateurs.

Le Traité sur la forêt, adopté par le Forum global qui réunissait à Rio de Janeiro plus de 7 000 ONG, est davantage représentatif des positions défendues par les associations de protection de la nature des pays occidentaux. Ce document, qui reprend certaines des formulations de la déclaration politique sur la forêt pour en tirer des conclusions différentes, est assez critique vis-à-vis du compromis trouvé par les États, parfois à juste titre.

Le Traité sur la forêt fait bien évidemment une place importante aux quatre convictions profondes des ONG rappelées précédemment, avec une insistance remarquée sur les problèmes spécifiques et les droits des peuples indigènes vivant en forêt. Les plantations sont vues avant tout comme un moyen de réduire la pression sur les forêts naturelles qui doivent, autant que possible, rester à l'écart de toute exploitation. Ces plantations, sur les seuls terrains dégradés non réclamés par l'agriculture, doivent néanmoins évoluer vers des peuplements mélangés d'essences indigènes, sans recours aux essences exotiques, aux produits chimiques ou aux fertilisants, ni même aux traitements biologiques, et doivent toujours faire l'objet d'études d'impact préalables. La replantation de terrains antérieurement boisés est formellement condamnée, et le recours à la régénération naturelle promu comme une norme souhaitable.

(4) Swahili : langue bantoue parlée en Tanzanie, dans l'île Zanzibar et au Kenya (pays qui abrite dans sa capitale le siège du PNUE).

Les entreprises nationales ou multinationales d'exploitation forestière sont tenues pour responsables de la plus grande partie de la dégradation des écosystèmes forestiers ; néanmoins, une lecture attentive montre que cette accusation concerne avant tout certaines pratiques de la zone tropicale. Une amélioration des techniques d'exploitation forestière est réclamée. Les industries de la pâte et du papier sont dénoncées avec virulence pour les pollutions qu'elles engendrent, et sont menacées d'un boycott en faveur de matériaux alternatifs, faute de mettre au point des procédés industriels moins polluants. Le recyclage des produits forestiers et l'amélioration des rendements lors de la transformation des bois sont encouragés.

Plus que la Déclaration adoptée par les Chefs d'État et de Gouvernement, le texte des ONG insiste sur la résolution des problèmes fonciers, indispensable pour réduire les pressions sur la forêt souvent perçue comme réservoir de terres et pour promouvoir une gestion durable. La pression incontrôlée sur les zones forestières périurbaines doit faire l'objet de mesures gouvernementales. Le problème de la rémunération des bénéfices écologiques de la forêt par le prix du bois et une fiscalité adaptée est posé. La poursuite de la réduction de la pollution atmosphérique est exigée.

Ce Traité sur la forêt illustre assez clairement la situation des relations entre gestionnaires forestiers et ONG, les « alliances objectives » possibles et les besoins évidents d'information mutuelle et de discussion. L'antagonisme entre les plantations discréditées et le reste des forêts perçues comme naturelles semble au cœur du combat des ONG. Justifié par les inévitables erreurs et excès de certains projets locaux, il révèle une réelle incompréhension de l'histoire des forêts européennes, ainsi que des réalités concrètes de la sylviculture et de certains mécanismes écologiques, qui tient pour partie à un manque de dialogue des forestiers avec l'ensemble des groupes de pression qui s'intéressent à la forêt.

Plus gravement, il manifeste un désaccord profond entre gestionnaires et ONG sur le caractère conciliable ou non de l'environnement et du développement dans le domaine forestier. Si un effort n'est pas fait pour dépasser les affrontements dogmatiques et tenter de montrer, sur des cas concrets, le caractère fructueux d'une approche équilibrée, on peut redouter que l'enjeu du débat de société sur la forêt ne porte rapidement sur le partage des territoires forestiers entre réserves et forêts commerciales.

## CONCLUSIONS

De ce long processus, il est aujourd'hui possible de tirer au moins trois grandes conclusions :

- Le débat forestier au sein de la CNUED a été politique, avant d'être technique, faute notamment d'un secrétariat reconnu et influent. Durant tout ce processus, l'OAA a montré une discrétion étonnante et très remarquée, s'agissant de l'agence des Nations-Unies officiellement en charge du secteur forestier. Au grand regret de la France, certaines approches techniques raisonnables et équilibrées, du type de celles qui s'étaient esquissées au sein du 10<sup>e</sup> Congrès forestier mondial, n'ont pu aller à leur terme. La délégation française a notamment défendu en vain le besoin de raisonner d'abord en terme de réversibilité-irréversibilité pour apprécier l'impact à long terme des inévitables changements dans la répartition des territoires forestiers et la nature des choix techniques sylvicoles, avec une attention privilégiée donnée aux sols et à la biodiversité à l'échelle régionale.

Dans un tel type de débat, les conceptions françaises en matière d'aménagement forestier et plus généralement d'aménagement intégré des espaces ruraux ont souffert de l'absence de tout relais dans les divers groupes de pression qui ont influencé le positionnement politique de nombreuses délégations. L'ensemble de la négociation a montré le poids croissant du milieu

associatif d'inspiration anglo-saxonne, et l'absence d'ONG francophones, reconnues au niveau international et défendant efficacement dans le domaine forestier une conception des relations environnement-développement proche des idées françaises.

- La forêt n'est plus l'affaire des seuls forestiers. Elle est devenue un enjeu social et politique, motivant des prises de positions variées, souvent passionnées, d'interlocuteurs d'origines très diverses. Ceci est d'ores et déjà très visible sur tous les sujets touchant à la protection des écosystèmes forestiers, et cette évolution semble irréversible. Cette situation nouvelle impose de nouveaux modes de négociation entre l'ensemble des acteurs intéressés, dont il n'est plus possible de récuser *a priori* la légitimité.

Malheureusement, on doit constater que ce nouvel intérêt politique ne s'est pour le moment guère traduit en termes financiers, mais bien davantage en terme de contraintes réglementaires et de procédures complexes de concertation, tout au moins au niveau des politiques nationales. Par contre, les financements internationaux de projets forestiers dans les pays en développement semblent avoir fortement crû, passant de 400 à 500 millions de dollars US en 1985 à 1093 en 1988 (évaluation de 1990).

- Ce mouvement s'accompagne d'une internationalisation croissante des débats influençant les politiques forestières nationales, jusque dans les pays *a priori* les plus réticents aux effets de mode. La décennie des années 1980 a été marquée par les travaux consacrés aux « pluies acides » et, de façon plus générale, aux dysfonctionnements des écosystèmes forestiers de la zone tempérée. La décennie des années 1990 semble devoir être marquée par les réflexions touchant aux changements climatiques liés à une probable augmentation de l'effet de serre.

Par ailleurs, la mise en œuvre des deux conventions signées à Rio de Janeiro, ainsi que les diverses initiatives visant à promouvoir un suivi de la CNUED, vont probablement conditionner une partie des orientations forestières des prochaines années. Le Conseil des chefs d'État et de Gouvernement de la CEE, réuni à Lisbonne en juin 1992, a notamment décidé l'élaboration de plans nationaux forestiers au sein de la CEE, ainsi qu'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration politique sur les forêts, confiant à la présidence britannique le soin de faire des propositions concrètes, concertées au sein du Comité permanent forestier.

À la faveur du débat sur la contribution des forêts au stockage de carbone et sur la libération de CO<sub>2</sub> lors de la déforestation, mais aussi en raison de celui qui porte sur la conservation et la gestion de la biodiversité mondiale, les forêts tropicales humides sont désormais au cœur des préoccupations. Parallèlement, il est frappant de constater le rôle éminent joué par l'Asie du Sud-Est dans beaucoup de ces négociations internationales forestières ; cette région du monde se pose de plus en plus en interlocuteur des pays développés et en porte-parole des pays en développement. À la faveur d'une opposition Nord-Sud de plus en plus visible sur les questions d'environnement, il est probable qu'une partie du débat portera rapidement sur les forêts boréales, en contrepoids du débat sur la forêt tropicale humide.

Ch. BARTHOD  
Chef du Département de la Santé des Forêts  
DIRECTION DE L'ESPACE RURAL ET DE LA FORÊT  
1 ter, avenue de Lowendal  
75700 PARIS

Avec la collaboration de J.-P. Le Danff, chargé de mission pour la forêt au service des Affaires internationales, DEAI, ministère de l'Environnement.

**PROPOSITION DE TRADUCTION FRANÇAISE <sup>(1)</sup>  
DE LA DÉCLARATION SUR LES FORÊTS  
ADOPTÉE PAR LA CNUED (RIO DE JANEIRO, JUIN 1992)**

**Déclaration de principes,  
non juridiquement contraignante mais faisant autorité,  
pour un consensus mondial  
sur la gestion, la conservation et le développement durable  
de tous les types de forêts**

---

**PRÉAMBULE**

- a) Le thème des forêts est lié à tout le champ des questions générales d'environnement et de développement ainsi qu'aux problèmes particuliers qui leur sont associés, y compris au droit au développement socio-économique sur une base durable.
- b) Les principes énoncés ci-après visent à contribuer à la gestion, à la conservation et au développement durable des forêts, ainsi qu'à améliorer la manière dont elles satisfont à leurs fonctions et usages, multiples et complémentaires.
- c) Les questions générales forestières et les problèmes particuliers qui leur sont associés devraient être examinés d'une manière globale et équilibrée dans le contexte plus général de l'environnement et du développement, en prenant en considération les multiples fonctions et usages des forêts (dont les usages traditionnels), les probables contraintes économiques et sociales qui découleraient d'une entrave ou d'une restriction à ces usages, ainsi que les perspectives qu'une gestion durable des forêts peut offrir au développement.
- d) Les principes énoncés ci-après traduisent un premier consensus mondial sur les forêts. Ayant convenu de les appliquer sans délai, les pays décident également de continuer à en examiner la pertinence au regard d'une coopération internationale ultérieure sur les questions forestières.
- e) Les principes énoncés ci-après devraient s'appliquer à tous les types de forêts, qu'elles soient naturelles ou créées par l'homme, quelles que soient la région géographique et la zone climatique (australe, boréale, subtempérée, tempérée, subtropicale, tropicale ou autre) dont elles relèvent.
- f) Quel que soit leur type, les forêts mettent en œuvre des processus écologiques complexes et spécifiques sur lesquels repose leur capacité actuelle et future de fournir des ressources qui satisfassent les besoins humains, ainsi que des biens et services d'un grand prix pour l'environnement. À ce titre, leur gestion rationnelle et leur conservation relèvent de l'intérêt des gouvernements des pays auxquels elles appartiennent, tout en ayant un grand prix pour les communautés locales et pour l'environnement appréhendé dans sa dimension globale.

---

(1) Cette traduction à partir de l'anglais est officieuse et n'engage que ses rédacteurs (Ch. Barthod, A. Bally et B. Chevalier), dans l'attente d'une version en français publiée par les Nations-Unies.

**La Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement  
(Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la forêt**

- g) Les forêts sont indispensables au développement économique et à la conservation de toutes les formes de vie.
- h) Sachant que, dans de nombreux États, la responsabilité de la gestion, de la conservation et du développement durable des forêts est répartie entre les niveaux de décision national/fédéral, régional/provincial et local, chaque État doit, conformément à sa Constitution et/ou ses lois organiques, veiller à ce que tous les niveaux de décision, chacun pour ce qui le concerne, respectent les principes énoncés ci-après.

**PRINCIPES/ÉLÉMENTS**

1.a) « Conformément à la Charte des Nations-Unies et aux principes qui régissent le droit international, les États ont le droit de gérer en toute souveraineté leurs propres ressources dans le cadre de leurs politiques de l'environnement. Ils ont le devoir de s'assurer que les activités menées sous leur juridiction ou dans leur domaine de compétence n'ont pas d'implications dommageables pour l'environnement d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale ».

1.b) Après accord sur son montant, la prise en charge de la totalité du coût marginal, auquel il est nécessaire de faire face pour pouvoir bénéficier des avantages découlant de la conservation et du développement durable des forêts, nécessite une coopération internationale accrue et devrait faire l'objet d'un partage équitable au sein de la communauté internationale.

2.a) Les États ont le droit souverain et inaliénable d'exploiter, de gérer et de développer leur forêt conformément à leur besoin en matière de développement et à leur niveau de développement socio-économique, sur la base de politiques nationales cohérentes avec un développement durable et avec la législation en vigueur. Ceci peut notamment conduire à convertir des terres forestières à d'autres usages, dans le cadre d'un plan général de développement socio-économique et d'une politique d'aménagement rationnel du territoire.

2.b) Les ressources forestières et les terrains boisés devraient être gérés sur une base durable, afin de répondre aux besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations actuelles et futures. Ces besoins concernent les produits et services que peut fournir la forêt, tels que le bois et les produits à base de bois, l'eau, de la nourriture, du fourrage, des produits médicinaux, des combustibles, un abri, la création d'emplois, un lieu de détente, un habitat pour la faune sauvage, une source de diversité dans le paysage, le rôle de puits et de réservoirs de carbone, et bien d'autres produits tirés de la forêt. Des mesures appropriées devraient être prises en vue de protéger les forêts contre les effets dommageables de la pollution (et notamment de la pollution atmosphérique), des incendies, des insectes ravageurs et des maladies, afin de conserver intégralement tout ce qui en fait leur prix.

2.c) L'accès en temps utile à des informations fiables et précises sur les forêts et les écosystèmes forestiers est essentiel à la compréhension des questions forestières par le public et à des prises de décision pertinentes ; il doit donc être assuré.

2.d) Les gouvernements devraient encourager et susciter la participation des acteurs intéressés dans la conception, la mise en œuvre et l'évolution des politiques forestières nationales. Ceci concerne notamment les collectivités locales et les populations autochtones, les industriels, les travailleurs, les organisations non-gouvernementales et les particuliers, les habitants de la forêt et les femmes.

3.a) Les politiques et stratégies nationales devraient constituer un cadre qui permette d'intensifier les efforts actuels, notamment en développant et renforçant les institutions et programmes qui visent à promouvoir la gestion, la conservation et le développement durable des forêts et autres terrains boisés.

3.b) Des arrangements institutionnels internationaux, s'appuyant sur les organisations et mécanismes déjà en place si cela paraît judicieux, devraient faciliter la coopération internationale dans le domaine des forêts.

3.c) Il est indispensable d'intégrer et d'appréhender globalement tous les aspects touchant à la protection de l'environnement et au développement socio-économique dans la mesure où ils ont un impact sur les forêts et autres terrains boisés.

4) Il faut reconnaître le rôle essentiel que jouent les forêts, quel que soit leur type, dans la conservation des processus et des équilibres écologiques aux niveaux local, national, régional et mondial. Cela passe notamment par la reconnaissance de leur rôle dans la protection des écosystèmes fragiles, des bassins-versants et des ressources en eau potable, ainsi que de leur richesse en matière de diversité biologique, de ressources vivantes et de matériel génétique pour les industries biotechnologiques, et enfin de leur rôle dans la photosynthèse.

5.a) Les politiques forestières nationales devraient reconnaître, et protéger comme il convient, l'identité, la culture et les droits des populations autochtones, leurs communautés et les autres collectivités, ainsi que les habitants de la forêt. Des conditions appropriées devraient être faites à ces groupes pour leur permettre d'avoir un intérêt économique dans l'exploitation de la forêt, de mener des activités qui les fassent vivre, d'assumer pleinement et de conserver leur identité culturelle et leur mode d'organisation sociale propres, ainsi que de jouir de moyens d'existence et d'un niveau de vie satisfaisants. Ceci passe notamment par des accords portant sur le régime foncier, de nature à favoriser une gestion durable des forêts.

5.b) Il faut encourager activement la participation pleine et entière des femmes à tous les aspects de la gestion, de la conservation et du développement durable des forêts.

6.a) Les forêts, quel que soit leur type, jouent un rôle important dans la satisfaction des besoins énergétiques grâce à la fourniture d'une source renouvelable de bioénergie, particulièrement dans les pays en développement. La demande en bois de feu pour les usages domestiques et industriels devrait être satisfaite par une gestion durable des forêts, le boisement et le reboisement. Dans cette perspective, il convient de prendre acte de la contribution que peuvent apporter les plantations d'essences tant indigènes qu'exotiques à l'approvisionnement en bois de feu et en bois d'industrie.

6.b) Les politiques et programmes nationaux devraient tenir compte des relations, quand elles existent, entre la conservation, la gestion et le développement durable des forêts d'une part, et tous les aspects touchant à la production, à la consommation, au recyclage et/ou à la destination finale des produits forestiers d'autre part.

6.c) Les décisions concernant la gestion, la conservation et le développement durable des ressources forestières devraient tirer profit, autant qu'il est possible, d'une évaluation détaillée et complète des valeurs marchandes et non-marchandes des biens et services fournis par la forêt, ainsi que des coûts et bénéfices pour l'environnement. L'élaboration et l'amélioration de telles méthodologies d'évaluation devraient être encouragées.

6.d) Le rôle des boisements artificiels et des cultures agricoles permanentes comme sources durables et écologiquement rationnelles d'énergie renouvelables et de matières premières pour l'industrie devrait être reconnu, renforcé et encouragé. Leur contribution à la conservation des processus écologiques, à l'allègement des pressions qui s'exercent sur les forêts primaires ou très anciennes, ainsi qu'à la promotion de l'emploi et du développement régionaux grâce à une participation adéquate des populations locales, devrait être reconnue et renforcée.

6.e) Les forêts naturelles constituent également une source de biens et de services, et leur conservation, leur gestion durable et leur exploitation devraient être encouragées.

7.a) Des efforts devraient être faits pour instaurer un climat économique international favorable à un développement soutenu et écologiquement rationnel des forêts dans tous les pays, ce qui passe entre autre par la promotion de modes de production et de consommation durables, l'élimination de la pauvreté et la garantie de la satisfaction des besoins alimentaires.

7.b) Des ressources financières particulières devraient être fournies aux pays en développement dotés d'un important couvert forestier lorsqu'ils établissent des programmes de conservation de la forêt, notamment en créant des aires protégées dans les forêts naturelles. Ces ressources devraient principalement être affectées aux secteurs économiques qui stimulent des activités économiques et sociales de substitution.

8.a) Des efforts devraient être entrepris en vue de rendre le monde plus vert. Tous les pays, en particulier les pays développés, devraient prendre des mesures constructives et transparentes pour accroître leur couverture forestière grâce au boisement, au reboisement et à la conservation des forêts, selon ce qu'il est judicieux d'envisager.

8.b) Il faut entreprendre des efforts pour maintenir et accroître la couverture forestière et la productivité des forêts selon des modalités écologiquement, économiquement et socialement rationnelles. Ceci comprend notamment la restauration des

**La Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement  
(Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la forêt**

forêts dégradées, le reboisement, ainsi que la réintroduction d'arbres et le rétablissement d'une végétation forestière sur des terres improductives, dégradées et déboisées, sans oublier la gestion des ressources forestières existantes.

8.c) La coopération financière et technique internationale, y compris par l'intermédiaire du secteur privé, s'il y a lieu, devrait soutenir la mise en œuvre de politiques et de programmes nationaux visant à promouvoir la gestion, la conservation et le développement durable des forêts, en particulier dans les pays en développement.

8.d) La gestion et l'exploitation durables des forêts devraient être mises en œuvre dans le respect des politiques et priorités nationales de développement, selon des principes directeurs respectueux de l'environnement et arrêtés au niveau national. Dans la formulation de tels principes directeurs, il convient de prendre en considération les méthodologies et critères pertinents qui ont fait l'objet d'un accord au plan international, lorsqu'ils sont judicieux et applicables.

8.e) Il convient d'intégrer la gestion des forêts avec celle de leurs zones adjacentes, de façon à préserver les équilibres écologiques et à conserver une productivité durable.

8.f) Les politiques et/ou législations nationales visant à promouvoir la gestion, la conservation et le développement durables des forêts devraient prendre en compte la protection, dans des conditions garantissant leur viabilité écologique, de certaines forêts représentatives ou remarquables, notamment de forêts primaires ou très anciennes, ainsi que de forêts d'importance nationale sur le plan culturel, spirituel, historique, religieux, ou pour toute autre raison.

8.g) L'accès aux ressources biologiques, y compris aux matériels génétiques, tiendra dûment compte des droits souverains des pays où sont situées les forêts, ainsi que de la mise en commun, à des conditions mutuellement convenues, des techniques et des bénéfices tirés des produits issus de la biotechnologie, élaborés à partir de ces ressources.

8.h) Les politiques nationales devraient garantir la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement lorsque des mesures soumises à la décision d'un organisme national compétent risquent d'avoir un impact dommageable significatif sur des ressources forestières importantes.

9.a) La communauté internationale devrait appuyer les efforts des pays en développement pour renforcer la gestion, la conservation et le développement durable de leurs ressources forestières. Celle-ci devrait prendre en considération l'importance que revêt la réduction de l'endettement extérieur, particulièrement là où il est aggravé par le transfert net de ressources au profit des pays développés, ainsi que le problème de la prise en charge du coût de renouvellement des forêts, grâce à un accès amélioré au marché pour les produits forestiers, spécialement pour les produits transformés. Dans ce contexte, une attention particulière devrait être aussi accordée aux pays en transition vers l'économie de marché.

9.b) Parmi les problèmes qui entravent les efforts déployés en vue d'assurer la conservation et l'exploitation durables des forêts, les gouvernements et la communauté internationale devraient s'attacher à résoudre ceux qui résultent de l'absence d'options alternatives offertes aux communautés locales. Ceci concerne notamment les populations défavorisées, tant rurales qu'urbaines, qui sont économiquement et socialement tributaires des forêts et des ressources forestières.

9.c) Dans la formulation des politiques nationales concernant les forêts, quel que soit leur type, il faudrait tenir compte des pressions et des contraintes imposées aux écosystèmes forestiers et aux ressources forestières par des facteurs extérieurs au secteur forestier. Il conviendrait de rechercher des approches intersectorielles permettant de faire face à ces pressions et à ces contraintes.

10) Des ressources financières, nouvelles et supplémentaires devraient être fournies aux pays en développement pour leur permettre, sur une base durable, de gérer, conserver et développer leurs ressources forestières, notamment grâce au boisement, au reboisement, et à la lutte contre la déforestation et la dégradation des forêts et des sols.

11) En vue de permettre, en particulier dans les pays en développement, le renforcement des compétences endogènes et l'amélioration de la gestion, de la conservation et du développement des ressources forestières, il convient de promouvoir, faciliter et financer, selon que de besoin, l'accès à des technologies écologiquement rationnelles et au savoir-faire correspondant, ainsi que leur transfert, y compris à des conditions concessionnelles et préférentielles, mutuellement convenues, conformément aux dispositions prévues par l'Agenda 21.

12.a) Il convient de renforcer, par des mesures efficaces, y compris par la coopération internationale, la recherche scientifique et les inventaires forestiers (menés par des organismes nationaux qui prennent en compte des variables

biologiques, physiques, sociales et économiques en fonction de leur pertinence), ainsi que le développement technologique et sa mise en œuvre dans le domaine de la gestion durable des forêts, de leur conservation et de leur développement. Dans ce contexte, il faudrait également s'intéresser à la recherche-développement concernant des produits autres que le bois, qui peuvent être exploités sur une base durable.

12.b) Les compétences institutionnelles nationales et, le cas échéant, régionales et internationales, concernant l'éducation, la formation, la science, la technologie, l'économie, l'anthropologie et les aspects sociaux de la forêt et de la gestion forestière, sont essentielles pour la conservation et le développement durable des forêts ; elles devraient être renforcées.

12.c) Les échanges internationaux d'information sur les résultats de la recherche concernant les forêts et la gestion forestière devraient être renforcés et élargis en tant que de besoin, en faisant pleinement appel aux établissements d'enseignement et de formation, y compris ceux du secteur privé.

12.d) Les compétences autochtones et le savoir local pertinents en matière de conservation et de développement durable des forêts devraient être reconnus, respectés, recensés et développés, grâce à un appui institutionnel et financier, avec la collaboration des populations vivant dans les communautés locales. Quand cela est opportun, ils devraient être mis à profit dans la réalisation des programmes. Les gains découlant du recours à un savoir autochtone devraient dès lors être équitablement partagés avec ces populations.

13.a) Le commerce des produits forestiers devrait se fonder sur des règles et procédures non discriminatoires et multilatéralement convenues, compatibles avec le droit et les pratiques commerciales internationales. Dans ce contexte, un commerce international, ouvert et libre, des produits forestiers devrait être facilité.

13.b) Il convient d'encourager la réduction ou la suppression des barrières tarifaires et des entraves qui empêchent un meilleur accès au marché et la formation de meilleurs prix pour des produits forestiers à plus haute valeur ajoutée, ainsi que la transformation locale du bois. Ceci permettrait aux pays producteurs de mieux conserver et gérer leurs ressources forestières renouvelables.

13.c) Il convient d'encourager, tant aux niveaux national qu'international, l'internalisation des coûts environnementaux et la prise en compte des bénéfices pour l'environnement dans les contraintes et mécanismes du marché, afin de parvenir à assurer la conservation et le développement durable des forêts.

13.d) Il convient d'intégrer les politiques de conservation et développement durable des forêts dans les politiques économiques et commerciales, ainsi que dans les autres politiques qui ont des conséquences sur les forêts.

13.e) Dans le domaine fiscal, commercial, industriel et des transports ou dans tout autre domaine, il convient d'éviter les politiques et les pratiques qui peuvent conduire à une dégradation des forêts. Il convient d'encourager des politiques appropriées qui visent à promouvoir la gestion, la conservation et le développement durable des forêts, y compris par le recours à des mesures incitatives là où elles peuvent être judicieuses.

14) Afin de parvenir à une gestion durable sur le long terme des forêts, il convient d'éliminer ou d'éviter les mesures unilatérales (incompatibles avec les obligations internationales ou les accord internationaux) qui visent à restreindre ou à interdire le commerce international des bois ou d'autres produits forestiers.

15) Il convient de contrôler la pollution, en particulier la pollution atmosphérique, y compris celle qui est à l'origine des dépôts acides, dès lors qu'elle est dommageable à la santé des écosystèmes forestiers aux niveaux local, national, régional et mondial.

**La Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement  
(Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992) et la forêt**

---

**LA CONFÉRENCE DES NATIONS-UNIES SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT (RIO DE JANEIRO, 3-14 JUIN 1992) ET LA FORÊT (Résumé)**

À la différence de la Conférence de Stockholm (1972), la Conférence des Nations-Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, juin 1992) a accordé une grande place à la forêt dans ses débats et les documents qu'elle a adoptés. En plus d'un chapitre de l'Agenda 21 qui lui est consacré, la forêt a fait l'objet de la première déclaration politique jamais adoptée sur ce sujet par un Sommet mondial de chefs d'État et de Gouvernement, au terme d'une négociation très difficile. Par ailleurs, certaines des dispositions juridiquement contraignantes de la Convention sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique, toutes deux signées à Rio de Janeiro, s'appliquent également à la forêt. Enfin les Organisations non gouvernementales se sont montrées extrêmement actives dans le domaine forestier tout au long de la négociation intergouvernementale, tout en adoptant parallèlement deux documents à vocation planétaire traitant de la forêt. La Conférence de Rio de Janeiro marque moins un aboutissement que la première étape officielle d'un débat à la fois interne aux pays prospères et Nord-Sud sur l'équilibre souhaitable entre approche économique et préoccupations environnementales dans le domaine forestier.

**THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (RIO DE JANEIRO, 3 - 14 JUNE 1992) AND THE FOREST (Abstract)**

Documents and discussions at the United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro last June gave pride of place to the forests. This was a marked departure from the Stockholm Conference in 1972. A whole chapter of Agenda 21 is devoted to forests and, for the very first time, after very tenuous negotiations, a world summit of Heads of State and Government issued a political statement on forests. In a similar vein, certain binding, legal measures of the convention on climatic change and the convention on bio-diversity — both signed in Rio — also apply to the forest. Last, the NGOs very actively worked on the issue of forests all throughout the intergovernmental negotiations, and adopted two planetwide documents. The Rio Conference was not a last chapter, but rather the first official step in a debate within the prosperous countries of the North and at the North-South level on the just balance to be struck between economics and environment, as concerns the forests.

**DIE KONFERENZ DER VEREINTEN NATIONEN ÜBER UMWELT UND ENTWICKLUNG (RIO DE JANEIRO, 3 - 14 JUNI 1992) UND DER WALD (Zusammenfassung)**

Im Unterschied zu der Stockholmer Konferenz (1972), hat die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Rio de Janeiro, Juni 1992) dem Wald einen breiten Raum in ihren Debatten und den angenommenen Dokumenten zugestanden. Außer einem Kapitel des Agenda 21, das ihm gewidmet ist, war der Wald Gegenstand der ersten jemals zu diesem Thema nach schwierigen Verhandlungen angenommenen politischen Erklärung einer Weltgipfeler Konferenz der Staats- und Regierungsoberhäupter. Dazu kommen gewisse juristisch bindende Vereinbarungen der Konvention über die klimatischen Veränderungen und der Konvention über die biologische Vielfalt, beide in Rio de Janeiro unterzeichnet, die ebenfalls den Wald betreffen. Schließlich waren auch die nicht regierungsgebundenen Organisationen während der Regierungsverhandlungen sehr aktiv was den Wald angeht und haben parallel zwei Dokumente über den Wald mit weltweiter Bestimmung unterzeichnet. Die Konferenz von Rio de Janeiro ist weniger ein Endergebnis als die erste offizielle Etappe einer internen Debatte der reichen Länder einerseits und zwischen Norden und Süden andererseits über das wünschenswerte Gleichgewicht was den Wald angeht zwischen wirtschaftlichen Erwägungen und Umweltsbestrebungen.

**LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (RIO DE JANEIRO, 3 - 14 DE JUNIO DE 1992) Y EL BOSQUE (Resumen)**

Con diferencia a la Conferencia de Estocolmo (1972), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio de Janeiro, Junio de 1992), ha concedido un gran espacio al bosque en sus debates y en los documentos adoptados en ella. Además de un capítulo de la Agenda 21, que le fue consagrado, el bosque fue objeto de la primera declaración política, jamás adoptada sobre ese tema por una cumbre mundial de Jefes de Estado y de Gobierno, al término de una negociación muy difícil. Por otra parte, algunas de las disposiciones, jurídicamente apremiantes de la convención, sobre los cambios climáticos y de la convención, sobre la diversidad biológica, ambas firmadas en Rio de Janeiro, se aplican igualmente al bosque. En fin, las Organizaciones no gubernamentales se mostraron extremadamente activas en el sector forestal a todo lo largo de la negociación intergubernamental, mientras que adoptaban paralelamente dos documentos con vocación planetaria, concernientes al bosque. La Conferencia de Rio de Janeiro marca menos un final que una primera etapa oficial de un debate, a la vez interno, entre los países prósperos y Norte-Sur sobre el equilibrio deseable entre enfoque económico y preocupaciones medioambientales, en el sector forestal.